

Paraguay: Conflictos políticos internacionales y orígenes del constitucionalismo en el siglo XIX

Jorge Silvero Salgueiro*

Introducción

El propósito de este trabajo es realizar un análisis histórico a partir de la idea de encuentros y desencuentros en las relaciones entre los diversos países americanos. Esta perspectiva de investigación, que enfatiza la comprensión respetuosa de nuestras afinidades y diferencias en el continente americano, sin dejar de reconocer por ello nuestros conflictos, estará presente a lo largo de mi exposición.

Como punto previo, permítanme hacer una breve reflexión sobre el tema central de esta colaboración. Si consideramos tanto la historia compartida de los pueblos americanos como la visión del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH) sobre la necesidad de una historia comparada de las Américas, se podría afirmar que debe partirse de un cuestionamiento académico implícito, de una pregunta

* Profesor de Derecho Constitucional, Universidad Católica de Paraguay. Investigador visitante, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Quisiera agradecer a la distinguida doctora Patricia Galeana y al Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH) en la persona del doctor Santiago Borrero, por haberme invitado a tan selecto evento.

central: ¿qué requieren las Américas? y la respuesta al unísono es: “una historia comparada”. Entonces, si estamos de acuerdo en este planteamiento inicial, la siguiente pregunta que surge es: ¿cuál es la función de la historia comparada de las Américas y cómo se construye metodológicamente dicha historia?

La importancia de indagar acerca de la función de la historia comparada radica en que contribuirá a esclarecer, sin lugar a dudas, las diversas relaciones que surjan cuando se contrapongan visiones individuales nacionales y así, sobre la base de afinidades y diferencias, dando cabida a la diversidad, se podrá construir una visión de conjunto que ayude a explicar hechos, sucesos y procesos que escapan a un enfoque estrictamente nacional, y en la que son parte varios actores soberanos y sociedades diversas.

La pregunta por la función de una historia comparada es una pregunta que surge de los requerimientos de un observador que no reduce su mundo a sus fronteras nacionales, sino que precisa –se siente parte de y trabaja por– una comunidad de naciones americanas.

Si se comprenden las reglas que relacionan las diversas partes del conjunto, entonces se podrá ser capaz de revalorizar el saber histórico individual, ya sea afianzando lo conocido o desmitificando las creencias infundadas. Lo individual cobrará mayor sentido en su contraste con el conjunto.

La historia comparada que se requiere es, entonces, aquella que sea funcional a las necesidades de quienes perciben que las explicaciones individuales y nacionales, a pesar de ser tenidas en cuenta, no logran satisfacer el tipo de requerimientos que trasciende lo particular e indaga por lo general. El doctor Borrero había comentado que los geógrafos, los geofísicos y otros intelectuales requieren de una historia comparada; por ello, la historia que los historiadores les ofrezcan debe satisfacer en cierta medida las necesidades iniciales de aquellos que conciben su horizonte político e intelectual más allá de los lími-

tes de un país. Pero, ¿cómo construir metodológicamente dicha comparación histórica? En cierta medida, la comparación constitucional, disciplina que se practica y tiene arraigo en México y otros países iberoamericanos, puede ofrecer algunas herramientas en ese sentido.

La historia comparada se construye sobre imágenes contrapuestas, a partir de encuentros y desencuentros. La historia comparada es, en síntesis, una historia de contrastes, donde las partes que son diferentes interactúan entre sí, y a partir de ahí cobran su propio sentido y desarrollan su dinámica. La comprensión del uno en relación con el otro es lo que va caracterizando a esta historia comparada. Terrible sería si la oscuridad de la noche se prolongara en el tiempo sin interactuar con la luz del nuevo día. Sólo en el contraste con el nuevo día es que valoramos la temporalidad de la noche. Y juntos, el día y la noche, a pesar de sus diferencias, nos permiten comprender algo más genérico que es la unidad del tiempo de 24 horas denominada día.

Respecto al tema de mi ponencia, el Paraguay del siglo XIX, lo abordaré desde una perspectiva histórico-constitucional, donde resaltaré las diversas etapas en la evolución del Estado paraguayo. En una primera fase, en el periodo 1811-1870, la antigua Provincia del Paraguay se encuentra con la idea del Estado independiente y forja su propia individualidad como una unidad político-territorial de carácter fundamentalmente libre. Luego, en una segunda fase, que se inicia en 1870 y se mantiene durante el resto del siglo XIX, el Estado independiente evoluciona hacia el Estado constitucional, donde libre no sólo es el Estado como expresión de su soberanía, sino que libres son las personas en virtud del reconocimiento constitucional de sus libertades y derechos. Cabe mencionar que la primera Constitución del Paraguay data de 1870.¹

¹ Un antecedente constitucional representa la "Ley que establece la Administración Política de la República del Paraguay" de 1844, y que para la historia oficial es la primera Constitución del país.

Yo no identifico de forma lineal la idea de encuentro con relaciones amistosas y la de desencuentro con relaciones conflictivas. La cuestión es más compleja y trataré de explicar lo que entiendo por encuentros y desencuentros desde un punto conceptual, y luego a partir del proceso histórico paraguayo y comparado.

Los encuentros entre estados pueden ser amistosos y conflictivos, lo importante es resolver las diferencias según las reglas de la alta diplomacia por la paz. Por su parte, si bien los desencuentros expresan diferentes posiciones, y a primera vista no son amistosos, no requieren sin embargo que sean bélicos, activos. Vale decir que también se producen desencuentros que llevan a un distanciamiento entre estados marcado por un enfriamiento de sus relaciones. Lo que diferenciaría a un encuentro de un desencuentro es la idea que producido y reconocido el conflicto, ambas partes aúnan sus mejores esfuerzos para encontrar medios pacíficos de solución, independientemente si la solución es enteramente satisfactoria para cualquiera de las partes. En los desencuentros el final del conflicto no se visualiza por ningún lado. Casualmente, en días pasados Honduras y Nicaragua culminaron un encuentro conflictivo en el sentido aquí señalado. La larga disputa territorial y marítima sobre el Mar Caribe entre dichos países fue resuelta finalmente por la Corte Internacional de Justicia, y ambos presidentes centroamericanos se comprometieron a honrar el fallo.² Un desencuentro que produjo distanciamiento y enfriamiento fue la disputa mexicano-argentina luego de la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata; me refiero al conflicto público Fox-Kirchner, hoy superado por las relaciones amistosas entre Calderón y Kirchner. Pero, volvamos al

²Ver "Case Concerning Territorial and Maritime Dispute Between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea". Judgment of 8 October 2007; disponible en línea en la página web de la International Court of Justice: <http://www.icj-cij.org/homepage/index.php?lang=en>

siglo XIX y veamos de qué forma el Paraguay independiente y pre-constitucional se relaciona con sus vecinos y, en especial, con Estados Unidos de América, a pesar de la distancia territorial.

El surgimiento del Paraguay como Estado independiente

En el caso de Paraguay, la revolución de la independencia de mayo de 1811 se relaciona con una serie de eventos regionales e internacionales.³

Las invasiones inglesas (1806-1807)

Un año después de la victoria en Trafalgar (1805), los ingleses atacan las colonias de sus enemigos en el Río de la Plata. En junio de 1806 Buenos Aires, la sede del virreinato del Río de la Plata –creado en 1777– cae en poder de los invasores y el virrey español, el marqués de Sobre Monte, se da a la fuga. En agosto del mismo año el capitán de navío Santiago Liniers, con auxilio de algunas tropas provenientes de Montevideo, reconquista militarmente la plaza. Ante la nueva situación política, se reúne el Cabildo de Buenos Aires el 14 de agosto de 1806 en Congreso General, y teniendo en cuenta el desprestigio y ausencia del virrey decide otorgar el mando militar al victorioso Liniers. Enterado el virrey de las disposiciones del Cabildo, resiste primeramente las medidas expresando “no haber autoridad

³ El actual embajador paraguayo en México José Félix Fernández Estigarribia reclamaba años atrás: “Los que trabajan en relaciones internacionales deben estar esperando que se escriba, no otra historia, mas sí una donde lo internacional adquiere el valor que le corresponde en el estudio sobre el Paraguay. Nos deben aún los historiadores el relato del 14 y 15 de mayo de 1811, acelerado por los factores internacionales que constituían los contactos del gobernador español con la corona de Portugal”; José Félix Fernández, “Paraguay ante la evolución política del Cono Sur”, en Secretariado Internacional de Juristas por la Amnistía en Uruguay (SIJAU), *Paraguay. Un desafío ante la responsabilidad internacional*, 1986, p. 159.

ninguna sinó la del monarca para quitarle la suia”.⁴ Sin embargo, cede finalmente ante la fuerza de los acontecimientos y expresa “su conformidad” en delegar el mando militar a Liniers. Este cambio de autoridad significó, según comentaristas de la época, “la primera revolución de estado en que se ensayó este heroyco pueblo, para otra no lejana de un género más sublime”.⁵

En dicha época Paraguay formaba parte del virreinato del Río de la Plata como una de las ocho Intendencias creadas por la Real Ordenanza de Intendentes de Ejército y Provincia del 28 de enero de 1782. Estaba gobernado por un gobernador intendente nombrado directamente por la Corona española. Contaba también con autoridades locales como el Cabildo de Asunción.

Con referencia a los hechos relatados, lo que había sucedido en Buenos Aires repercutió política y militarmente en Asunción. Cuando Liniers se preparó para la defensa de Buenos Aires ante una segunda invasión inglesa, las otras provincias-intendencias del Río de la Plata prestaron su auxilio. El Paraguay colaboró con un Regimiento de Voluntarios de Caballería distribuido en siete compañías y con 534 plazas, a cuyo mando se encontraba el coronel José de Espínola y un cuerpo de jóvenes oficiales paraguayos. A ellos les cupo participar en batalla al lado de las tropas regulares porteñas, como en la defensa de Montevideo en 1807 ante la nueva embestida inglesa. Además, el Cabildo de Asunción envió al de Buenos Aires remesas de dinero para cooperar con los gastos de la defensa. Algunos de estos oficiales paraguayos que hicieron su bautismo de sangre en el Río de la Plata

⁴ Comunicación del virrey al Cabildo transcrita en el Acta del Cabildo de fecha 23 de agosto de 1806; citado en Carlos A. Pueyrredon, 1810 *La Revolución de Mayo según amplia documentación de la época*, 1953, p. 30.

⁵ Gregorio Funes (Dean de la Santa Iglesia Catedral de Córdoba), *Ensayo de la Historia Civil del Paraguay, Buenos Aires y Tucumán*, 1817, p. 429; citado en Carlos A. Pueyrredon, *op. cit.*, p. 30, nota 4.

tuvieron posteriormente una destacada actuación en la revolución paraguaya de la independencia de 1811, como el caso del teniente Fulgencio Yegros, el capitán Juan Manuel Gamarra y el alférez Fernando de la Mora.⁶

En materia de sucesión de hechos y giros de la historia, el pueblo paraguayo experimentó posteriormente –como se verá más adelante– lo que Buenos Aires vivió en esos meses de 1806: la realidad de contar con un enemigo que acechaba, el temor de ser invadido y dominado por extraños, la necesidad de defender la patria y la frustración de no ser defendidos por quien ejercía la autoridad. Todo esto contribuyó a iniciar un proceso de autogobierno de los pueblos con acontecimientos político-militares de índole revolucionaria.

Las abdicaciones de Bayona (1808)

En Europa se habían producido las abdicaciones de Bayona de 1808, que tienen como consecuencia el cautiverio de Carlos IV y Fernando VII de Borbón y el reinado de José I Bonaparte en España (1808-1813). Pero no todo el territorio español estaba ocupado por las fuerzas napoleónicas. En ausencia de los reyes españoles gobernó primeramente la Suprema Junta Central gubernativa de España y luego el Consejo de Regencia de España e Indias. Las colonias españolas en América declaraban su fidelidad a Fernando VII, pero a la vez ponían en entredicho los nombramientos de autoridades hechos desde España.

Este fue el caso cuando Liniers, que ocupaba el cargo de virrey en forma interina, fue sustituido por quien sería el último virrey español en el Río de la Plata, que había sido nombrado por la citada Junta en 1809. Se trata de Baltasar Hidalgo de Cisneros. El general argentino

⁶Hipólito Sánchez Quell, *Estructura y función del Paraguay colonial*, 1955, pp. 140-147.

don Manuel Belgrano relata en su “autobiografía” que le propuso a Liniers resistir la entrega de mando a Cisneros: “los ánimos de los militares estaban adheridos a esta opinión, mi objeto era que se diese un paso de inobediencia al ilegítimo gobierno de España, que en medio de su decadencia quería dominarnos”.⁷ Pese a dicho intento, Cisneros asumió el poder y Belgrano tuvo que pasar a la Banda Oriental (Montevideo). De todas formas, el proceso de socavar la legitimidad de las autoridades españolas en el Río de la Plata había comenzado.

La Revolución argentina de mayo de 1810

Conocida en Buenos Aires la noticia de que las tropas francesas habían logrado sitiar Cádiz, donde estaba instalado el Consejo de Regencia, se puso en cuestión el fundamento de la autoridad del virrey español Cisneros. Durante la Semana de Mayo, del 18 al 25 se reunió el Cabildo de Buenos Aires. El día 22 se decidió en Congreso General “subrogarse el mando Superior de estas Provincias que ejercía el Excmo. Sr. D. Baltasar Hidalgo de Cisneros, y refundirse en este Excmo Cabildo provisionalmente, y hasta tanto se erija una Superior Junta que haya de ejercerlo dependiente siempre de la que legítimamente gobierne a nombre del Sr. D. Fernando VII”.⁸ El día 23 el Cabildo conformó una Junta Superior, y pese a que el día anterior había cesado en el mando al virrey, ahora –para sorpresa de muchos– designaba a Cisneros para que presidiera la susodicha Junta, lo cual provocó una reacción generalizada del pueblo. Finalmente, el día 25 se reúne nuevamente el Cabildo y constituye la Junta Superior Provisoria o Primera Junta presidida por Cornelio Saavedra, “mientras se erige la Junta general del Vireynato”. La mención que dicha Junta debía “con-

⁷ Citado en Carlos A. Pueyrredon, *op. cit.*, p. 156, nota 4.

⁸ Bando del 23 de mayo conteniendo las resoluciones del día 22, transcrito en Carlos A. Pueyrredon, *op. cit.*, p. 274, nota 4.

servar la integridad de esta parte de los dominios de América a nuestro Amado Soberano el Sr. D. Fernando VII, y sus legítimos sucesores, y observar puntualmente las leyes del Reyno” no menguó sin embargo el origen revolucionario de la Junta, pues su autoridad, ya no provenía por mandato divino o por sucesión hereditaria sino que era ejercida en nombre del pueblo. De esta forma se inició el proceso revolucionario en Argentina, que continuó hasta la Declaración de Independencia el 9 de julio de 1816.

Relaciones de la Junta de Buenos Aires con la Intendencia de Paraguay (1810-1811)

Desde un primer momento, la Junta de Buenos Aires intentó ganar a la Provincia del Paraguay a su causa. Le invitó a reconocerlo como nuevo gobierno del virreinato. Con dicho fin envió a un emisario paraguayo, el coronel José de Espínola, quien una vez llegado a estas tierras en Villa del Pilar exigió al Cabildo local reconocer y jurar a la Junta de Buenos Aires. Además, levantó una serie de temores porque habló de reclutamientos y envíos de tropa a Buenos Aires. Llegado a Asunción se enfrentó a las autoridades. El gobernador español Bernardo de Velazco, el obispo y los cabildantes “no vieron en la revolución del 25 de mayo sino un alzamiento frente a la metrópoli y sus legítimos representantes. Si ellos aceptaban la remoción de Cisneros, decretaban la suya”.⁹ Por otro lado, existía un gran recelo contra Buenos Aires por graves enfrentamientos políticos y económicos ocurridos en el pasado. Sólo los criollos paraguayos vieron con alborozo la nueva revolución, pero no pretendían someterse a un gobierno extraño.

Las noticias llegadas desde Buenos Aires, sumadas a la comunicación oficial que se recibió de España, en la que se daba cuenta que el ejército invasor de Napoleón se encontraba en pésimas condicio-

⁹ Julio César Chaves, *La Revolución del 14 y 15 de mayo*, 1957, p. 10.

nes y que el Consejo de Regencia era obedecido en toda España, motivaron la convocatoria a un Congreso provincial reunido el 24 de julio de 1810. En dicha junta de autoridades y vecinos se decidió, primero, proceder al reconocimiento al Consejo de Regencia. Segundo, guardar armoniosa correspondencia y fraternal amistad con la Junta provisional de Buenos Aires, y suspender todo reconocimiento de superioridad en ella. Tercero, en atención que la Provincia estaba siendo acechada por la potencia portuguesa vecina, se dispuso la reunión de una junta de guerra para poner en ejecución los medios de defensa. Estas resoluciones fueron comunicadas por nota a Buenos Aires, lo que motivó una serie de medidas agresivas contra Paraguay, como la prohibición de entrada y salida de buques con destino a ese país.

La situación entre Buenos Aires y Asunción se agravó cuando la primera envió una expedición militar contra Paraguay. Al frente estaba el general Manuel Belgrano. Las tropas paraguayas se enfrentan a las argentinas en territorio paraguayo. Primero, en enero de 1811 en la batalla de Paraguarí, donde un primer desbande del centro del ejército paraguayo ocasionó la huida del campo de batalla del gobernador español Velazco. Posteriormente, dos alas del ejército paraguayo comandadas por los oficiales paraguayos Cavañas y Gamarra contrataron y se alzaron con la victoria.

La segunda batalla se produce en marzo de 1811 en Tacuarí, donde los paraguayos nuevamente salieron victoriosos y el general Belgrano solicitó un armisticio que le fue concedido con todos los honores.

Estos enfrentamientos bélicos, y los otros sucesos políticos recientes, pusieron sobre la mesa dos temas urgentes con respecto a la Provincia del Paraguay. Primero, el estado de cosas anterior se estaba terminando y eso afectaba la seguridad de la Provincia. Segundo, la vacilación del gobernador español en defender la Provincia durante los enfrentamientos anteriores y el alto protagonismo que tuvieron los

oficiales paraguayos en las batallas hizo que se acelerara el convencimiento que había llegado la hora de autogobernarse. Los oficiales y vecinos paraguayos empezaron a conspirar contra las autoridades españolas.

Las relaciones de la Intendencia del Paraguay con los portugueses

Desde la llegada de la Corte de Braganza a Río de Janeiro en 1807, a causa de la invasión francesa a Portugal, se desató la pretensión lusitana de hacerse con los dominios españoles en América. La infanta Carlota Joaquina de Borbón, hija de Carlos IV y hermana de Fernando VII, estaba casada con el regente de Portugal, el príncipe don Juan, y reclamó sus eventuales derechos al trono español y a sus territorios coloniales. El gobernador Velazco estaba en contacto con los portugueses, pues ofrecían a las autoridades españolas protección ante las fuerzas revolucionarias. Los portugueses, de posibles enemigos, se convertían así en aliados de los realistas españoles.

Un emisario portugués, el teniente José de Abreu, llega a Asunción el 9 de mayo de 1811 y recibe el pedido de ayuda militar por parte del gobernador y de los miembros españoles del Cabildo. La amenaza revolucionaria de Buenos Aires era palpable para los realistas. Estos hechos fueron considerados como una traición por parte de los criollos paraguayos, quienes vieron el peligro de ser sometidos a una corte extranjera.

La Revolución paraguaya del 14 y 15 de mayo de 1811

Finalmente, ante todos estos eventos regionales e internacionales con mayor claridad pueden apreciarse los motivos y oportunidad de obrar de los revolucionarios paraguayos. La Provincia del Paraguay estaba siendo amenazada desde afuera y no había seguridad de que los gobernantes españoles brindaran la protección adecuada. La experiencia armada forjada en los años inmediatamente anteriores hizo

que se formara un coraje militar capaz de incentivar un plan revolucionario. La idea de defender la patria prendió entre los paraguayos muy rápidamente, como forma de ganar confianza ante la inestabilidad política, y se llegó a la convicción de poder autogobernarse a fin de ser libres y sin sujeción a gobiernos extraños.¹⁰

La revolución de independencia se produjo en la noche del 14 de mayo en Asunción, con la intimidación por las armas al gobernador Velazco para que entregara el poder. Luego de varias negociaciones, y sin derramar una gota de sangre, Velazco aceptó entregar la plaza de armas a los revolucionarios paraguayos dirigidos por Pedro Juan Cava-llero y Vicente Ignacio Iturbe. El día 15 se conformó un triunvirato, y así como ocurrió al inicio de la revolución argentina de mayo de 1810, Velazco integró dicho colegiado hasta que fue depuesto el 8 de junio. El nuevo gobierno emitió un Bando el 17 de mayo, en el que informaba la conformación provisoria del triunvirato “hasta tanto los vecinos de la provincia estableciesen el régimen y forma de gobierno”. Además, se recalca que las nuevas autoridades “no tienen por causa entregar o dejar esta Provincia al mando, autoridad o disposición de la de Buenos Aires ni de ninguna potencia extraña”. Y finalmente se exhortaba al público a permanecer tranquilo, “en la seguridad de que todos tendrán la protección de las leyes”.¹¹

Los paraguayos reivindicaban así su voluntad de no cambiar unas cadenas por otras ni mudar de amos. Evidentemente, la hora de la independencia había llegado. Ella se consolida con la reunión del Primer Congreso General reunido el 17 de junio de 1811, donde se proclama:

¹⁰ Sobre los antecedentes ideológicos de la revolución de mayo, véase Efraím Cardozo, *Apuntes de historia cultural de Paraguay*, 1998, pp. 175-188.

¹¹ El Bando del 17 de mayo de 1811 se encuentra transcrito en Julio César Chaves, *op. cit.*, pp. 69-72.

La Provincia del Paraguay, volviendo del letargo de la esclavitud, ha reconocido y recobrado sus derechos, y se halla hoy en plena libertad, para cuidar y disponer de sí misma y de su propia felicidad. Este y no otro ha sido el objeto de nuestras tropas patrióticas, y de los valerosos vecinos que tomaron parte en la dichosa revolución del día 15 de mayo.¹²

Ya en estos documentos históricos fluye el contraste y la afirmación de un nodo de poder en relación con el otro. La historia de la independencia paraguaya no es una historia que puede ser contada solamente a partir de elementos internos, sino que adquiere mayor sentido en relación con la historia y sucesos ocurridos en otras latitudes.

*El periodo de gobierno del doctor José Gaspar
Rodríguez de Francia (1814-1840)*

Francia integró los diversos triunviratos y Juntas de Gobierno desde 1811. Pero en 1814 accede al poder en calidad de dictador temporal, y a partir de 1816 como dictador perpetuo con condición de “ser sin igual” hasta su muerte en 1840. El Paraguay se organizó políticamente con base en un modelo institucional romano, sin referencia a las instituciones norteamericanas de organización constitucional.¹³ Durante su gobierno cierra literalmente las fronteras del país y somete a la población a un aislamiento absoluto, pues consideraba que la anarquía reinante en las repúblicas vecinas era peligrosa para la seguridad del país, por lo que evitaba todo contacto con las mismas. Las relaciones internacionales se resienten considerablemente durante esta época, y quedan pendientes los reconocimientos a la independencia paraguaya por parte de las naciones vecinas y las potencias extranjeras.

¹² Transcrito en Julio César Chaves, *ibidem*, pp. 64-65, nota 9.

¹³ Pierangelo Catalano, *Modelo institucional romano e independencia: República de Paraguay 1813-1870*, 1986.

El periodo de gobierno de don Carlos Antonio López (1841-1862)

A la muerte de Francia, y luego de un periodo de gobierno provisorio, se instituye en Paraguay el Consulado. En el Congreso General de 1841 el congresista Juan Bautista Rivarola presentó un proyecto de constitución democrática, pero fue rechazado por el propio presidente del Congreso, Carlos A. López. Éste trató de “rústico” a Rivarola y le obligo a retirar su proyecto cuando fue “amenazado por el subteniente Hermenegildo Quiñonez, jefe de la guardia de honor que rodeaba el recinto de la reunión”.¹⁴

En el Congreso General de 1842 se aprueba el Acta de la Independencia de la República del Paraguay, con la cual se inicia una labor diplomática de hacer valer los derechos del Paraguay como nación independiente. Sobre todo ante los vecinos como Argentina, cuyo gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel Rosas, se negaba a reconocer la independencia patria.

El primer país que reconoció la independencia paraguaya fue Brasil, en 1844,¹⁵ y posteriormente Uruguay, en 1845. Venezuela hizo lo propio en 1847. Luego de la caída de Rosas en la batalla de Caseros, el triunfador general Justo José de Urquiza reconoció la independencia del Paraguay en, lo cual fue ratificado en 1856 por la Ley de la Nación argentina.

El Congreso General de 1844 aprobó la ley que organiza la Administración Política de la República del Paraguay, que contiene por primera vez disposiciones referidas a una organización tripartida del poder. La norma jurídica hacía mención a un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo y un Poder Judicial, aunque en la práctica no se orga-

¹⁴ Rafael Eladio Velázquez, *Marco histórico de los sucesivos ordenamientos institucionales del Paraguay*, 1991, p. 100.

¹⁵ Los documentos del reconocimiento se encuentran transcritos en Guido Rodríguez Alcalá y José Eduardo Alcázar, *Paraguay y Brasil: documentos sobre las relaciones binacionales 1844-1864*, 2007, pp. 14-25.

nizaron los dos últimos poderes. A la primera magistratura del país se le denominó Presidencia de la República. En el documento legal faltaba una declaración de derechos del ciudadano y las personas eran más bien tratadas como súbditos, antes que como ciudadanos de una república libre. Por ello, y pese a que la historia oficial reconoce a dicha ley como la primera Constitución del Paraguay, más bien se trata de una pseudo-constitución; de todas formas, resultan ser los primeros rudimentos de una constitución moderna.¹⁶

Las relaciones Paraguay-Estados Unidos de América

Las relaciones diplomáticas oficiales entre Paraguay y Estados Unidos de América se inician bajo la presidencia de Carlos Antonio López. Ellas se desenvuelven en varios ámbitos: el comercio, la exploración científica, el conflicto armado, las negociaciones diplomáticas, la firma de tratados internacionales y la resolución de conflictos por medio del arbitraje. Sin embargo, la idea de intercambiar pareceres sobre la forma de un gobierno constitucional o de explorar el funcionamiento del sistema de gobierno presidencial están ausentes en dichas relaciones diplomáticas.¹⁷

El caso Hopkins

El primer agente oficial de los Estados Unidos acreditado ante el gobierno paraguayo en 1845 fue Edward Augustus Hopkins. Las instrucciones que el secretario de Estado, James Buchanan, dio a Hopkins –según Pablo Max Insfrán– eran:

¹⁶ Justo José Prieto, “El constitucionalismo y las constituciones paraguayas”, en José Justo Prieto, *La Constitución paraguaya concordada*, 1990.

¹⁷ Antonio Salum Flecha, *Política exterior del Paraguay (de 1811 hasta la Guerra de 1864-70)*, 2006.

obtener datos auténticos sobre los puntos siguientes: 1) la pretensión de Buenos Aires de incorporar el Paraguay a la Confederación Argentina; 2) la capacidad del Paraguay para oponerse a tal pretensión y defender los derechos y hacer cumplir las obligaciones de país independiente; y 3) las miras de Buenos Aires en cuanto a la navegación del Río de la Plata, esto es, cerciorarse de si Buenos Aires intentaba excluir al resto del mundo de todo intercambio comercial con el Paraguay.

Sobre este último punto, P.M. Insfrán transcribe las instrucciones estadounidenses donde se señalaba “asegurar a las autoridades del Paraguay que el gobierno de los Estados Unidos, si ello fuere necesario, interpondrá sus buenos oficios ante el de Buenos Aires para inducir a éste a abrir el gran río al comercio de las naciones”. En relación con la independencia de Paraguay, las citadas instrucciones expresaban:

si el Gobierno del Paraguay se desenvolviere con orden regular, manteniendo los derechos y cumpliendo los deberes de una Potencia independiente, más especialmente, si recibiere el trato de tal por las naciones circunvecinas, el Presidente [Polk] no dejaría de recomendar al Congreso de los Estados Unidos, en su próxima sesión, el reconocimiento de su independencia.

A dicho país también le preocupaba la presencia de potencias europeas en la región, lo cual en su momento motivó la doctrina Monroe, por ello Hopkins debería “aprovechar alguna oportunidad apropiada para adoctrinar al Gobierno de Asunción sobre el peligro de alianzas embarazosas (*entangling alliances*)”.¹⁸

¹⁸ Pablo Max Insfrán, *La expedición norteamericana contra el Paraguay 1858-1859*, 1988, pp. 43-44.

En los años siguientes Hopkins no sólo se dedicó a las gestiones diplomáticas, sino también al comercio. En 1852 funda la compañía The United States and Paraguay Navigation Company y consigue que el estado de Rhode Island sea el principal accionista. La idea era que un buque a vapor inauguraría el transporte mecánico entre el Paraguay y el Río de la Plata. Sin embargo, la desventura se apoderó desde un principio de la iniciativa comercial, y cuando la compañía consiguió instalarse en Paraguay contaba ya con serios problemas financieros. Ello provocó que el presidente Carlos A. López ordenara a la Tesorería de la Nación que “le diera en préstamo 10.000 pesos, al interés de 6 por ciento, y luego le adelantó 1.500 pesos más contra una letra. Estas liberalidades continuaron sin interrupción hasta el incidente que motivó la salida de Hopkins del país”.¹⁹

Las buenas relaciones entre Hopkins y Carlos A. López con el tiempo se deterioraron. El incidente final fue una escaramuza sucedida entre su hermano y un soldado paraguayo.

Por las afueras de la ciudad galopaban en cierta ocasión Clemente Hopkins y Madame Guillemot, esposa del vicecónsul de Francia. Durante el paseo, dieron de manos a boca con una boyada del ejército: el soldado que lo conducía rogó al jinete y a la amazona que detuvieran su marcha a fin de no espantar a los animales; Clemente contestó en forma airada, y el soldado Silvero le propinó un cintarazo.

Hopkins le reclamó al presidente en forma airada un castigo al soldado diciendo: “Así han comenzado los Estados Unidos en Méjico, Malvinas con Buenos Aires, Montevideo y ahora sigue el Paraguay.”²⁰

¹⁹ *Ibidem*, p. 136.

²⁰ Julio César Chaves, *El presidente López. Vida y gobierno de Don Carlos*, 1968, p. 251. Sobre el incidente, ampliamente documentado, véase también Pablo Max Insfrán, *op. cit.*, pp. 176-187, nota 18.

El caso Water Witch

En 1851, el secretario de la Marina Kennedy encargó al entonces teniente Thomas Jefferson Page una exploración científica en Río de la Plata. El buque *Water Witch* fue acondicionado para tal emprendimiento. Entre los encargos figuraba la creación de cartas de navegación en el Río de la Plata y sus tributarios. Además, la Institución Smithsonian proveyó los medios necesarios para la recolección y preservación de los especímenes de historia natural.²¹ La expedición llega a la región en 1853, un año después del Decreto del general Urquiza que declaraba abierta la navegación de los ríos de la Plata a todas las banderas.

Luego de dos años de permanencia en la zona se produce un incidente con el *Water Wich*. Baterías paraguayas abren fuego contra el buque, el timonel cae muerto y el casco del vapor es dañado ligeramente. Según los informes paraguayos de la época, el buque no respetó una orden de alto y el aviso de no navegar por cierto canal estratégico del Río Paraná.²²

La flota armada estadounidense contra el Paraguay

Tanto Hopkins como T. Jefferson reclamaron a su gobierno que exigiera al presidente paraguayo compensaciones por los incidentes. En 1857 el presidente James Buchanan, en su mensaje al Congreso, enumeró los cargos contra el gobierno paraguayo y exigió que “se formulara una demanda con espíritu firme, pero conciliatorio; y es más probable que se acceda a ella si el Ejecutivo tuviere autorización

²¹ El informe final de esta exploración data de 1859 y fue publicado en español en fecha reciente; ver Thomas Jefferson Page, *El Río de la Plata, la Confederación argentina y el Paraguay*, 2007.

²² Sobre el incidente, con las transcripciones de los informes estadounidenses y paraguayos de la época, ver Pablo Max Insfrán, *op. cit.*, pp. 205-231.

para emplear otros medios, en caso de una negativa, medios que, por lo tanto, quedan recomendados".²³

En 1858, y con el consentimiento del Senado, la Secretaría de Marina organiza la flota integrada por veinte unidades: once vapores y nueve veleros, "la fuerza naval mas poderosa" que en aquella época partió de costas americanas.²⁴

Con la llegada de la flota a Buenos Aires se despertó una gran alarma en Río de la Plata y Urquiza decidió interponer sus buenos oficios ante al gobierno paraguayo para mediar en el conflicto, dado la gravedad de la situación. Por su parte, Estados Unidos había designado al juez James B. Bowlin como comisionado civil de la flota, quien tenía a su cargo el mecanismo diplomático de la misión. Dicho juez concibió su mandato como una "misión de paz" y no "de guerra". Urquiza y Bowlin llegan a Asunción, donde en largas y conflictivas jornadas con el gobierno paraguayo arreglan los diferendos entre los bandos en cuestión.

Las negociaciones diplomáticas, el tratado de Amistad, Comercio y Navegación, y el arbitraje internacional

El gobierno paraguayo publicó un Bando el 11 de febrero de 1859, informando a la población que se llegó a un "honroso arreglo definitivo de las cuestiones con los Estados Unidos de América". Las bases del arreglo fueron las siguientes: 1° Se celebraría un nuevo tratado de amistad, comercio y navegación, dado que el primero de 1853 no fue ratificado. 2° El gobierno paraguayo autorizaría por nota la reanudación de las exploraciones de carácter científico de las costas y ríos del país. 3° El mismo gobierno daría explicaciones satisfactorias acerca del incidente del *Water Witch*. 4° Por una convención espe-

²³ *Ibidem*, p. 20.

²⁴ *Ibidem*, p. 38.

cial se crearía una comisión encargada de determinar las reclamaciones de la Compañía de Navegación, compuesta de un representante de Estados Unidos, otro de Paraguay y un tercero designado por los dos gobiernos. 5° La Comisión iniciaría sus funciones en Washington, y 6° el gobierno paraguayo pagaría al de Estados Unidos la indemnización de que se le pudiera declarar responsable, a los nueve meses de la fecha del fallo respectivo de la comisión.²⁵

En 1860 la sentencia de los comisarios de la República del Paraguay y de Estados Unidos de América en el asunto de la reclamación fue resuelta de un modo favorable al Paraguay.²⁶ “El Presidente Buchanan, en efecto, intentó desconocer el fallo y reabrir la causa, dirigiendo un mensaje al Senado el 12 de febrero de 1861”. Pero sin éxito. El juez James Bowlin, una vez conocido el fallo escribió al presidente López:

Di mi palabra a Vuestra Excelencia de que nada debía temer sometiendo estas materias a la Justicia de mis conciudadanos, y ahora pienso, ante el resultado, que cumplí mi promesa. V.E. sostenía no pedir nada más que un acto ecuanime de estricta justicia; y yo abrigaba una honda fe y confianza en mis compatriotas poseían la sagacidad de saber dónde hallarla, y cuando la hallasen, proclamarla sin miedo, favor o afectación. Esto aseguré a V. E. y no me he engañado.²⁷

²⁵ *Ibidem*, pp. 136-137.

²⁶ Otro arbitraje favorable al Paraguay tuvo lugar en 1878, cuando el presidente estadounidense R. Hayes actuó como árbitro en la disputa territorial entre Argentina y Paraguay. Tras la guerra de la Triple Alianza (1865-1870) se tenían que fijar los límites en la región del Chaco y el presidente Hayes falló a favor del Paraguay.

²⁷ Pablo Max Insfrán, *op. cit.*, p. 189.

Bibliografía

- Cardozo, Efraím, *Apuntes de historia cultural de Paraguay*, Asunción, Litocolor (Biblioteca de Estudios Paraguayos), 1998.
- "Case Concerning Territorial and Maritime Dispute Between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea", Judgment of 8 October 2007; disponible en línea en la página web de la International Court of Justice: <http://www.icjci.org/homepage/index.php?lang=en>
- Catalano, Pierangelo, *Modelo institucional romano e independencia: República de Paraguay 1813-1870*, Asunción, Ediciones Comuneros, 1986.
- Chaves, Julio César, *La Revolución del 14 y 15 de mayo*, Buenos Aires, 1957.
- , *El presidente López. Vida y gobierno de Don Carlos*, Buenos Aires, Editorial Ayacucho, 1968.
- Funes, Gregorio (Deán de la Santa Iglesia Catedral de Córdoba), *Ensayo de la Historia Civil del Paraguay*, Buenos Aires y Tucumán, t. III, Buenos Aires, 1817.
- Insfrán, Pablo Max, *La expedición norteamericana contra el Paraguay 1858-1859*, Asunción, Guaranía, 1988.
- Jefferson Page, Thomas, *El Río de la Plata, la Confederación argentina y el Paraguay*, Asunción, Editora Intercontinental, 2007.
- Prieto, Justo José, "El constitucionalismo y las constituciones paraguayas", en José Justo Prieto, *La Constitución paraguaya concordada*, Asunción, UCA (Biblioteca de Estudios Paraguayos), 1990.
- Pueyrredon, Carlos A., *1810 La Revolución de Mayo según amplia documentación de la época*, Buenos Aires, Ediciones Peuser, 1953.
- Rodríguez Alcalá, Guido y José Eduardo Alcázar, *Paraguay y Brasil: documentos sobre las relaciones binacionales 1844-1864*, Asunción, Tiempo de Historia, 2007.

Salum Flecha, Antonio, *Política exterior del Paraguay (de 1811 hasta la Guerra de 1864-70)*, Asunción, Intercontinental, 2006.

Sánchez Quell, Hipólito, *Estructura y función del Paraguay colonial*, Buenos Aires, Guillermo Kraft, 1955.

Secretariado Internacional de Juristas por la Amnistía en Uruguay (SIJAU), *Paraguay. Un desafío ante la responsabilidad internacional*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1986.

Velázquez, Rafael Eladio, *Marco histórico de los sucesivos ordenamientos institucionales del Paraguay*, Asunción, 1991.